

УДК 327.7

Комплексный подход Европейского союза к миротворчеству в Африке к югу от Сахары

А.Н. Зинченко

Европейский союз (ЕС) является одним из наиболее активных акторов в сфере миротворчества. В своей миротворческой деятельности ЕС придерживается комплексного подхода, который направлен на разрешение основных причин конфликтов. Данная статья исследует изменения комплексного подхода ЕС к миротворчеству, анализируя основные документы ЕС в сфере миротворческой деятельности, а также операции в странах Африки к югу от Сахары, в которых применялся данный подход. Также в статье прослеживается связь между трендами ООН и международных организаций в сфере миротворчества, гуманитарной деятельности и предоставления помощи в развитии.

Ключевые слова: Европейский союз, страны Африки к югу от Сахары, миротворчество, комплексный подход, гуманитарная помощь, устойчивое развитие.

The European Union (EU) is one of the most active actors in peacekeeping. In its peacekeeping activities, the EU takes comprehensive approach aimed at addressing the root causes of conflicts. Changes in the EU's integrated approach to peacekeeping are explored using an analysis of key EU peacekeeping documents, as well as operations in sub-Saharan Africa that have applied this approach. There is also a connection between the trends of the UN and international organizations in the field of peacekeeping, humanitarian activities and the provision of development assistance.

Keywords: European Union, sub-Saharan Africa, peacekeeping, integrated approach, humanitarian assistance, sustainable development.

Введение. Традиционно миротворческую деятельность Европейского союза (ЕС) можно разделить на военные операции и гражданские миссии. Началом миротворческой деятельности можно считать военную операцию Алтея в Боснии и Герцеговине в 2004 г. С тех пор военные операции и гражданские миссии ЕС проходили отдельно друг от друга без применения смешанных контингентов и имели собственные цели и задачи. При этом, анализируя основные документы ЕС в сфере миротворчества, можно проследить, что миротворчество ЕС все больше фокусируется на установлении долгосрочного мира путем решения основополагающих причин конфликтов.

Рассматривая причины конфликтов в Африке к Югу от Сахары, можно отметить, что основными причинами возникновения конфликтов послужили внутренние факторы: бедность, нарушения прав человека, неэффективное управление и коррупцию, этническую маргинализацию и распространение стрелкового оружия. Проблематика решения и предупреждения вооруженных конфликтов в Африке лежит в разрешении этих факторов. Как выделяют многие исследователи, такие причины носят социальный, экономический и политический характер.

Среди русскоязычных авторов проблематикой миротворчества ЕС занимаются такие авторы, как И.Н. Щербак [1], П.Г. Зверев [2], М.С. Федоров [3], О.Г. Карпович [4]. Можно отметить, что исследования данных авторов рассматривают миротворческую деятельность ЕС с точки зрения военного вмешательства в рамках сотрудничества с НАТО и ООН. Авторы анализируют военный потенциал ЕС и отдельных стран, обладающих наибольшим военным потенциалом, таких как Франция, Германия и, до недавнего времени, Великобритания.

Европейские исследователи при исследовании проблематики причин конфликтов в Африке к югу от Сахары анализируют систему управления ресурсами, инфраструктуру экономики и централизацию власти. Они отмечают, что та система, которая осталась от европейского колониализма способствовала концентрации ресурсов в руках политических элит. Исследователи отмечают, что перемены в политической жизни стран Африки могут привести к устранению части причин конфликтов, следовательно, ЕС не должен придерживаться исключительно военных методов вмешательства. Среди таких исследователей можно выделить работы Ф. Фариа [5], Н. Пироцци [6], А. Мединилла [7].

Многие африканские исследователи также рассматривают колониальное наследие Африканских стран в качестве причин конфликтов. Такое наследие, по их мнению, привело к установлению искусственных границ, которые разделили этнические группы, что стало причиной неравномерного распределения ресурсов. При этом, отмечают исследователи, Африке необходимо время для того, чтобы наладить собственную систему управления внутренними и внешними политическими процессами, сведя внешнее вмешательство к минимуму. Среди таких исследователей можно отметить Н. Аннан [8], Ф. Ачанкенг [9], М.Р. Рупиа [10].

Результаты исследования. Впервые использование европейского военного контингента для миротворческих целей было согласовано в 1992 г. в рамках «Петербургских задач» Петербургской декларации. Согласование проходило в рамках Западноевропейского союза, который в то время осуществлял сотрудничество в области безопасности и обороны в Европе. В Петербургской декларации описывались возможные сценарии конфликтов, которые бы требовали военного вмешательства. Данный документ фокусировался не только на инструментах урегулирования конфликтов, таких как принуждение к миру, но и упоминал гуманитарные задачи, которые требовали решения во время конфликта. В дальнейшем именно эти задачи послужили частью Амстердамского договора 1997 г., в котором описывалась будущая миротворческая деятельность ЕС [11].

В 1994 г. был выпущен доклад о развитии человека ПРООН. Данный доклад предложил концепцию безопасности, которая совмещала несколько компонентов, включая экономическую, продовольственную и общественно-политическую безопасность. Также упоминалось решение задач в области здравоохранения, экологии и личной безопасности. Исходя из данной концепции, доклад предлагал фокусироваться не столько на применении вооруженных сил, сколько на установлении безопасности путем комплексного решения проблем в отношении всех упомянутых компонентов [12, р. 24–25].

В соответствии с докладом ПРООН Европейский совет выдвинул предложения по урегулированию кризисов невоенными средствами в июне 1999 г. в Кельне, а затем в декабре этого же года в Хельсинки. Новые принципы предполагали использование гражданской полиции, предоставление гуманитарной помощи, административно-правовую реабилитацию, ведение операций по поиску и спасанию, мониторинг выборов и соблюдения прав человека [13].

Уже через полгода в июне 2000 г. Европейский совет выделил приоритетные направления для применения гражданских сил. Предполагалось, что применение невоенных средств позволит использовать гражданскую полицию для установления верховенства закона, гражданской защиты, а также обеспечить надлежащее управление с помощью администрации региона. Позже были добавлены мониторинг и поддержка специальных представителей ЕС. Данные положения вошли в Ниццкий договор 2001 г. Тогда же был применен термин «комплексный подход к миротворчеству» (англ. comprehensive approach), который затем станет основным подходом ЕС к политике миротворчества. Данный договор также создавал механизм для организации гражданских миссий и военных операций по поддержанию мира вне границ ЕС [14].

В 2003 г. была подписана Совместная декларация ООН и ЕС по сотрудничеству в управлении кризисами, что ознаменовало очередной шаг по сближению данных организаций в вопросах миротворчества. Также в 2003 г. была подписана Европейская стратегия безопасности «Безопасная Европа в лучшем мире», которая более подробно описала комплексный подход к решению конфликтов, что стало основным идейным видением миротворчества Европейским союзом [15, р. 14]. Комплексный подход учитывал взаимодействие между развитием, соблюдением прав человека и решением проблем безопасности. Именно он лег в основу политики миротворчества, закрепленной в Лиссабонском договоре 2007 г. После Европейской стратегии безопасности комплексный подход упоминался практически во всех документах ЕС, которые так или иначе касались урегулирования и предотвращения конфликтов.

Далее, в 2008 г. Хавьер Солана, Верховный представитель ЕС по общей внешней политике и политике безопасности, представил Европейской комиссии доклад по выполнению Европейской стратегии безопасности 2003 года [16]. В данном докладе Хавьер Солана напрямую связал мир и безопасность с развитием и устранением бедности. Устойчивое разви-

тие, предотвращение вспышек насилия и надлежащее использование ресурсов были поставлены наравне с вопросами разоружения, демобилизации и реинтеграции участников конфликта. Именно такой подход затем был использован при планировании миротворческих действий в Уганде, Африканском Роге и регионе Сахель.

В качестве примера успешного применения такого подхода можно отметить военную операцию Атланта в 2008 г. и последующую гражданскую миссию Нестор в 2012 г. в Сомали. Военная операция помогла снизить активность пиратов в регионе, в то время как развитие рыболовства и установление верховенства закона помогли снизить бедность и развить экономику. Еще одним примером могут служить гражданские миссии и военные операции в регионе Африканского Рога и Сахеля в 2013 г. Данные операции предусматривали управление кризисом и координацию ресурсов для разрешения конфликтов, а также для целей развития.

В мае 2016 г. на Всемирном гуманитарном саммите была подписана так называемая «Большая сделка», которая подразумевала значительные изменения в предоставлении гуманитарной помощи и помощи в развитии. Позже в декабре этого же года Антонио Гутерриш отметил, что к этим двум компонентам также необходимо добавить и усилия, направленные на становление мира. Это послужило началом для введения нового подхода «нексус», который объединял три компонента: гуманитарную помощь, развитие и установление мира. Данный подход затем был использован в пилотных конфликтах в Сомали и Буркина-Фасо, Чаде, Судане и Южном Судане.

Новая политика «нексуса» строится на международных инициативах, такие как «Большая сделка» Всемирного гуманитарного саммита 2016 г., Повестка дня в области устойчивого развития до 2030 г. Такие инициативы привлекают основных акторов в сфере помощи в развитии и гуманитарной помощи, среди которых были как международные организации, так НПО и отдельные страны.

В 2016 г. также была подписана новая Глобальная стратегия ЕС, которая также учитывала данный подход «нексус» в решении миротворческих задач [17]. Новые изменения в комплексном подходе основывались на многоэтапных, многоуровневых, многомерных и многосторонних действиях, которые задействовали как гражданские, так и военные силы в качестве двух компонентов одной операции. Также стратегия фокусировалась на соблюдении прав человека, развитии гражданского общества, а также долговременном развитии в зонах конфликта. Здесь же упоминалось сотрудничество с ООН и другими международными и неправительственными организациями (НПО), которые занимаются вопросами гуманитарной помощи и устойчивого развития.

В июне 2017 г. Европейская комиссия и Высокий представитель по общей внешней политике и политике безопасности ЕС подписали «Совместное коммюнике о стратегическом подходе к устойчивости во внешних действиях». В данном коммюнике большое внимание уделялась развитию сотрудничества в сфере предоставления гуманитарной помощи и помощи в развитии. Это сигнализировало о готовности ЕС к более нелинейному, долговременному подходу к разрешению кризисов, а также к изменениям, направленным на использование новых методов при установлении мира. В последующих документах ЕС еще раз подтвердил свое видение, которое связывало развитие и гуманитарную помощь с миротворчеством и предотвращением кризисов [18]. Такие шаги привели к тому, что в мае 2017 г. Европейский совет призвал Европейскую комиссию использовать «нексус» подход в следующих циклах планирования многолетних программ по развитию и предоставлению гуманитарной помощи [19].

ЕС и ООН имеют обширный опыт совместных мероприятий в странах Африки к Югу от Сахары. При рассмотрении подобных операций ЕС предоставлял военную помощь при проведении операций в Мали, Ливии и Ливане. Зачастую роль ЕС в подобных операциях заключалась в предоставлении поддержки сил ООН. Однако с развитием подхода «нексус» такая роль может измениться.

Новый подход ЕС подразумевает мониторинг ситуации и активные действия по ее корректировке. Первый этап протяженностью до 6 месяцев включает медиацию и непосредственное вмешательство в конфликт, а также оказание гуманитарной помощи во время активной фазы конфликта. После первого этапа наступает необходимость посредничества в поли-

тическом диалоге, помощи в проведении выборов и укреплении потенциала государственных органов, обеспечивающих безопасность. Такой этап длится до 2 лет. Далее следует этап миростроительства, который длится от 5 до 10 лет и затрагивает становление государственных институтов и действий, направленных на предотвращение нового конфликта. Завершает этот процесс установление долговременного мира и стабильности на горизонте до 20 лет.

Следование такому подходу подразумевает, что военный контингент будет использоваться только вначале в операции по становлению мира и в последствии будет обучать военный персонал. Эта же фаза будет сопровождаться гуманитарной помощью и дипломатическими усилиями по урегулированию конфликта. Далее следует постепенное снижение гуманитарного участия ЕС в конфликте и переход к финансированию долговременных проектов, связанных с развитием, а также политическим формированием государства. Таким образом, комплексный подход с участием различных организаций, действующих в одном ключе будет разграничивать роли данных организаций для предотвращения выполнения смежных функций, а также будет предусматривать план действий на долговременную перспективу.

В 2017 г. Европейская Комиссия выбрала 6 стран, которые бы участвовали в пилотном проекте по гуманитарному развитию, с которыми обязался работать Генеральный директорат по международному сотрудничеству и развитию (DG DEVCO): Чад, Ирак, Мьянма, Нигерия, Судан и Уганда. В каждой из этих стран уже присутствовали гражданские миссии и военные операции, таким образом, к уже существующим компонентам миротворчества присоединялся компонент гуманитарной помощи и развития. Директорат Европейских Операций по Гражданской защите и Гуманитарной Помощи (ЕСНО), который уже проводил операции в этих странах, в 2018 г. заявил о начале совместной работы с делегациями ЕС по направлению политического взаимодействия и помощи в развитии.

Заключение. Отличие подхода «нексус» от привычных действий по урегулированию кризиса заключается в осуществлении совместного анализа ситуации с точки зрения различных акторов и последующего осуществления действий по трем направлениям, включая гуманитарную помощь, устойчивое развитие и безопасность. Такой подход поможет более комплексно решать миротворческие задачи в регионе Африки к Югу от Сахары и обеспечить долговременный мир.

Сама по себе гуманитарная помощь ЕС не является инструментом урегулирования кризисов и, по сути, используется только для решения гуманитарных проблем, возникающих в результате активной стадии конфликта. Принимая во внимание этот факт, явными приоритетами в долгосрочной перспективе будут политические аспекты и безопасность. При таком подходе желание НПО продолжать работать с ЕС может быть подорвано, так как для подобных организаций в первую очередь стоят вопросы решения гуманитарных проблем. Это усугубляется тем, что на первоначальных этапах разрешения кризиса не предполагается более плотного сотрудничества ЕС и НПО.

Как уже упоминалось, ЕС тесно связывает свою политику в области безопасности с документами и трендами ООН в области безопасности. Союз продолжает сближаться с Организацией Объединенных Наций в вопросах миротворчества и успешно изменяет свою повестку в этом отношении, следуя трендам, в попытках найти успешную формулу миротворчества. Таким образом, ЕС не только совершенствует использование военного и гражданского контингента, но и стремится разрабатывать собственные мероприятия по миротворчеству, постепенно становясь одним из главных акторов в сфере миротворчества в мире. Комплексный подход поможет задействовать военный и гражданский потенциал, а также обеспечить долговременное влияние ЕС в регионе. Таким образом, можно видеть, что стратегически ЕС нацелен на установление долговременного мира и предотвращение всплесков насилия в дальнейшем, нежели на краткосрочные военные операции. Развитие комплексного подхода к урегулированию кризисов и использование компонентов устойчивого развития и гуманитарной помощи указывают на желание ЕС установить стабильное и долгосрочное партнерство со странами Африки к югу от Сахары, что также поможет развить более глубокие экономические и политические связи.

Литература

1. Щербак, И. Н. Партнёрство ЕС-ООН в урегулировании кризисов / И. Н. Щербак // Современная Европа. – 2019. – № 5 (90). – С. 89–100.
2. Зверев, П. Г. Отдельные аспекты теории и практики осуществления миротворческих операций Европейским союзом / П. Г. Зверев, П. С. Долгошеин // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2016. – № 3. – С. 48–51.
3. Федоров, М. С. ЕС и урегулирование региональных конфликтов и кризисов: адаптация к новым вызовам / М. С. Федоров // Современная Европа. – 2018. – № 5 (84). – С. 82–89.
4. Карпович, О. Г. Современные подходы США и Европейского Союза к управлению международными конфликтами / О. Г. Карпович // Право и безопасность. – 2011. – № 3–4. – С. 70–75.
5. Faria, F. Crisis management in sub-Saharan Africa / F. Faria // The Role of the European Union. EU-ISS Occasional Paper. – 2004. – V. 51. – P. 39–53.
6. Pirozzi, N. The EU's comprehensive approach to crisis management / N. Pirozzi // EU crisis management papers series. – 2013. – V. 12. – 27 p.
7. Medinilla, A. Can the EU prioritise both the African Union and the African, Caribbean and Pacific group / A. Medinilla, N. Keijzer // European Think Tanks Group. – 2017. – V. 20. – 5 p.
8. Annan, N. Violent conflicts and civil strife in West Africa: Causes, challenges and prospects / N. Annan // Stability: International Journal of Security and Development. – 2014. – V. 3, № 1. – P. 1–16.
9. Achankeng, F. Conflict and conflict resolution in Africa: Engaging the colonial factor / F. Achankeng // African journal on conflict resolution. – 2013. – V. 13, № 2. – P. 11–38.
10. Rupyia, M. R. South Africa & BRICS: Foreign policy alignment of Africa's peace & security or missed opportunity? / M. R. Rupyia // Foreign Policy Posture in Post-Apartheid South Africa: Consistencies and Ambiguities ; ed. Bhekithemba R. Mngomezulu. – Cambridge Scholars Publishing 2019. – P. 232.
11. Petersberg Declaration / Western European Union Council Of Ministers. – Bonn, 19 June 1992. – 11 p.
12. Components of human security. Human Development Report / United Nations Development Programme. – New York : Oxford University press, 1994 – 226 p.
13. Presidency Conclusions. Helsinki European Council 10 And 11 December 1999 [Electronic resource] / European Parliament. – Mode of access : https://www.europarl.europa.eu/summits/hel2_en.htm#IVb. – Date of access : 19.03.2020.
14. Treaty of Nice // Official Journal of the European Communities. – 2001. – C 80/1. – 87 p.
15. European Security Strategy: a Secure Europe in a Better World / Council of the European Union. – Brussels, 2009. – 43 p.
16. Solana, J. Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World [Electronic resource] / J. Solana // European Council. – Mode of access : https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf. – Date of access : 03.03.2020.
17. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy [Electronic resource] / EEAS. – Mode of access : http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf. – Date of access : 05.03.2020.
18. Joint Communication on A Strategic approach to Resilience in external action [Electronic resource] / European Commission. – Mode of access : https://ec.europa.eu/knowledge4policy/publication/2017-joint-communication-strategic-approach-resilience-eus-external-action_en. – Date of access : 05.03.2020.
19. The Integrated Approach to External Conflicts and Crises, Council conclusions [Electronic resource] / European Council. – Mode of access : <https://www.consilium.europa.eu/media/32419/st05471en18.pdf>. – Date of access : 02.03.03.